

Høringssvar: Forslag til Lov om regulering af sociale medier

Indledende bemærkninger

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ved e-mail af 20. december 2021 anmodet om Dataetisk Råds eventuelle bemærkninger til udkast til lovforslag om regulering af sociale medier.

Dataetisk Råd rådgiver regeringen og Folketinget om dataetiske spørgsmål, herunder i forbindelse med ny lovgivning. Rådets høringssvar er derfor begrænset til dataetiske spørgsmål.

Lovforslaget pålægger tjenesteudbydere af kommunikationsplatforme at etablere procedurer for håndtering af klager over ulovligt indhold inden for specifikke tidsfrister, herunder skal "åbenlyst ulovligt" indhold være fjernet inden for 24 timer. Lovforslaget vedrører sociale platforme, gruppebeskedtjenester samt en række store dating- og gaming-platforme med over 100.000 danske brugere årligt. Ulovligt indhold defineres ikke særskilt i lovforslaget, men omfatter enhver form for indhold, der strider mod gældende dansk ret.

Det følger videre af forslaget, at tjenesteudbydere skal etablere en procedure for efterprøvelse af deres afgørelser og har oplysningsforpligtelse over for både anmeldere og de brugere, som får fjernet eller blokeret deres indhold.

Samtidig pålægges tjenesteudbyderne at offentliggøre rapporter, der indeholder beskrivelser af deres system til at kontrollere indhold samt statistiske opgørelser over, hvor meget og hvor hurtigt indhold fjernes i henhold til dansk lov.

Forslaget skal ses i sammenhæng med de aktuelle initiativer på EU-niveau. Blandt andet har Kommissionen fremlagt forslaget "Digital Services Act" og "Digital Markets Act", der skal færdigbehandles i 2022. EU har også vedtaget fremlagt forordningen "Terrorist Content Online Regulation", der træder i kraft 7. juni 2022, og som pålægger tjenesteudbydere at fjerne terrorrelateret indhold inden for en time efter anmeldelse fra myndigheder.

Nærmere om lovforslagets forhold til dataetisk

Lovforslaget handler grundlæggende om at skærpe de gældende krav om, at visse private virksomheder skal fjerne ulovligt indhold, således at indholdet skal fjernes hurtigere og efter en mere sikker og gennemsigtig procedure. Da det må anses for i strid med god dataetik, hvis virksomheder ikke fjerner ulovligt indhold, berører lovforslaget dataetiske spørgsmål.

Dataetisk Råd skal gøre opmærksom på, at lovforslaget kun vedrører ulovligt indhold, og at det også kan være uetisk, såfremt virksomheder ikke fjerner lovligt indhold. Det kan således være uetisk ikke at fjerne indhold så som tekst- eller billeddata, som en person ikke (længere) ønsker tilgængeligt på f.eks. et socialt medie. Det kan også være uetisk at formidle f.eks. hadsk tale eller andet indhold, som har en negativ indvirkning på borgere eller samfund. En dataetisk tilgang til f.eks. sociale medier rejser således en række vanskelige spørgsmål også om ytringsfrihedens grænser.

Efter Dataetisk Råds opfattelse må det anses for uetisk ikke at fjerne ulovligt indhold. Rådet anerkender derfor, at man fra politisk side forholder sig til indhold på sociale medier mv. og sikrer rettigheder i forbindelse med behandling af klager om indhold. Ligeledes finder Dataetisk Råd det hensigtsmæssigt, at der med lovforslaget fastlægges forpligtelser og processuelt ansvar for regulering af indholdet på sociale medier, og at lovforslaget omfatter såvel danske som internationale tjenesteudbydere.

Lovforslagets overordnede formål ses at være i overensstemmelse med dataetiske principper, men lovforslaget rummer også elementer, som Dataetisk Råd har betænkeligheder ved og som bør overvejes nærmere.

I det følgende gennemgås nogle dataetiske aspekter af lovforslaget med udgangspunkt i de 10 principper for dataetik, som Dataetisk Råd arbejder ud fra, og som kan findes i [publikationen Dataetik – Sådan gør du](#).

2. Dataetisk Råd har følgende bemærkninger til lovforslaget:

Retssikkerhed

Som dataetisk princip handler retssikkerhed om, at data skal behandles med respekt for grundlæggende retssikkerhedsmæssige garantier. I lovforslaget kommer det til udtryk i form af de rettigheder, som brugeren har i forbindelse med tjenesteudbyderens behandling af klager over indhold.

Lovforslaget vil bidrage til at skabe større klarhed om forpligtelsen for sociale medier mv. og til at etablere klagesystemer med visse minimumskrav. Rådet finder det vigtigt, at rettighederne både gælder for dem, der klager over indhold, og for dem, hvis indhold der klages over. Rådet finder det derfor relevant som foreslået at give mulighed for at appellere afgørelser om at fjerne eller fastholde indhold, der er blevet klaget over.

Rådet peger på, at det også kan overvejes om forslaget bør indeholde regulering af ansvaret for store tjenesteudbydere i relation til borgere, som lider skade, såfremt åbenbart ulovligt indholdet ikke fjernes rettidigt samt i forhold til brugere, hvis indhold fjernes uretmæssigt.

Lovforslaget stiller også krav om, at tjenesteudbydere skal implementere de nye krav på en måde, der er nem og tilgængelig for brugeren, hvilket rådet finder positivt.

Dette gælder også forslaget om at gøre det muligt for brugere at klage til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen over tjenesteudbydernes proces for behandlingen af klagen.

Omvendt noterer Dataetisk Råd sig, at lovforslaget ikke etablerer et uafhængigt klagenævn eller lignende, der kan behandle klager om at nedtage eller ikke nedtage indhold, der menes eller ikke menes at være klart ulovligt. Det betyder, at det er op til eventuelle skadelidte selv igennem retssager mv. at holde tjenesteudbyderne ansvarlige for skadevoldende beslutninger. Loven indeholder ikke et klart svar på skadelidtes handlemuligheder i den forbindelse.

Rådet anerkender, at spørgsmålet om, hvordan man bedst sikrer brugeres retssikkerhed i forhold til beslutninger om nedtagning/ikke-nedtagning er komplekst. Men spørgsmålet er ikke desto mindre af relevans for sikring af ansvarlige tjenester, og rådet henleder derfor opmærksomheden på, at brugerens retssikkerhed på dette område på nuværende tidspunkt er svag, og at adgangen til prøvelse ikke er let.

I forlængelse af de dataetiske overvejelser omkring brugernes retssikkerhed, er det også et dataetisk princip, at brugerne får den fornødne information til at kunne handle og gøre brug af deres brugerrettigheder. Uanset om lovforslaget kan skabe større klarhed over rettigheder, pligter og klagemuligheder for en del af de sociale medier mv., er det fortsat særdeles vanskeligt for brugere og andre berørte personer at overskue disse.

Selve lovforslaget er i sig selv komplekst og vanskeligt at overskue, ligesom der f.eks. henvises til et indforstået begreb, "lex specialis", ved afgrænsning af loven over for anden lovregulering, der kan indeholde rettigheder, pligter og klagemuligheder.

Rådet finder, at lovforslaget kunne have større effekt, hvis det udbygges med en generel informations- og vejledningsforpligtelse for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i forhold til spørgsmål vedrørende rettigheder, pligter og klagemuligheder på sociale medier mv.

Ytrings- og informationsfrihed

I dataetisk sammenhæng drejer ytrings- og informationsfrihed om, at data skal behandles med respekt for grundlæggende demokratiske frihedsrettigheder. Det gælder også for behandlingen af brugergenereret data og andet indhold på sociale medier.

Regulering af indholdet på sociale medier mv. har væsentlige aspekter vedrørende ytrings- og informationsfrihed og er principielt. Dette gælder særligt i et højt digitaliseret demokratisk samfund, som det danske, hvor borgere, virksomheder, organisationer samt politikere og andre meningsdannere i høj grad kommunikerer via sociale medier mv.

F.eks. kan kravet om at fjerne 'åbenlyst ulovligt' indhold inden for 24 timer under risiko for bødestraf i sig selv indebære, at tjenesteudbydere af forsigtighedshensyn unødigt begrænser brugernes informations- og ytringsfrihed. Det må anses for at være i strid med god dataetik.

Lovforslaget og bemærkningerne hertil synes imidlertid kun ganske sporadisk at forholde sig til sådanne principielle overvejelser, og det er ikke muligt at se, hvilke overvejelser der er gjort, i forhold til afvejningen mellem de relevante og i nogle tilfælde modstående hensyn.

Dataetisk Råd anbefaler, at lovforslagets implikationer for informations- og ytringsfriheden overvejes nærmere, og at det endelige lovforslag indeholder nærmere begrundelse vedrørende dette forhold.

Gennemsigtighed

Gennemsigtighed er et generelt dataetisk princip, der handler om at sikre åbenhed og indblik i, hvordan data bliver behandlet. Gennemsigtighed bidrager til, at vi som brugere og samfund kan have tillid til resultaterne af databehandlingen. I lyset af den stigende rolle, som sociale medier spiller i den demokratiske samtale, er det vigtigt, at vi kan have tillid til

kvaliteten af indholdskontrollen. Det er efter Dataetisk Råds opfattelse positivt, at et væsentligt formål med lovforslaget er at fremme transparens og åbenhed, der begge er afgørende for tillid.

Lovforslaget stiller krav om udarbejdelsen af transparensrapporter fra de tjenesteudbydere, der er omfattet af loven. Rapporterne skal indeholde en beskrivelse af de processer, der anvendes til at kontrollere indhold, og rapporterne kan bidrage til at kaste lys over et arbejde, der i dag ikke er meget detaljeret viden om i offentligheden. Samtidig skal tjenesteudbyderne inkludere statistiske opgørelser over, hvor meget indhold de fjerner inden for forskellige tidsfrister, hvilket også er af betydning for tilliden til systemerne og afgørende for vurderingen af omfanget af ulovligt indhold mv.

For at øge brugbarheden af rapporterne anbefaler rådet, at lovforslaget stiller flere krav til beskrivelserne af det algoritmiske grundlag. I lovforslagets nuværende formulering skal tjenesteudbyderne kun inkludere "driftsprincipper", men lovforslaget bør gå længere og pålægge tjenesteudbyderne at beskrive de algoritmer, der anvendes i forbindelse med indholdskontrol, ligesom det bør beskrives, hvordan de virker. Det vil også bidrage til gennemsigtigheden, hvis tjenesteudbyderne ikke blot afgiver "generelle oplysninger om de anvendte træningsdata" men pålægges at skabe reel indsigt i træningsdata. Såfremt der er bekymring for, at fuld offentliggørelse af sådanne oplysninger kan medføre, at personer kan omgå algoritmerne eller frygt for afsløring af forretningshemmeligheder, kan informationen eventuelt udveksles i fortrolighed med myndigheder og udvalgte eksperter.

Trods krav om transparensrapporter rejser principielle dataetiske spørgsmål sig om brugen af algoritmer til kontrol af indhold på tjenester og i behandlingen af klager. For at styrke tilliden bør der, som nævnt, være gennemsigtighed i forhold til algoritmers grundlag og funktion, ligesom der bør være åbenhed omkring algoritmens begrænsninger. Dataetisk Råd bemærker, at de algoritmiske kontrolværktøjer, der kan anvendes som led i klagebehandling, ikke i alle tilfælde kan garanteres at have den nødvendige præcision og kontekstforståelse til at kunne bruges ved vurderingen af ulovligt indhold.

Der er på tværs af tjenesteudbydere forskellige procedurer for indholdskontrol og efter rådets oplysninger benytter ikke alle tjenesteudbydere såkaldte hybride systemer, der indeholder både automatiske, algoritmebaserede værktøjer samt menneskelige moderatorer. Der er efter rådets opfattelse ikke aktuelt fornøden sikkerhed for, at en ren maskinel afgørelse vil have tilstrækkelig kvalitet til, at det bør overlades til tjenesteudbyderne at vælge en ren algoritmisk afgørelsesform. Taget den store mængde af indhold, der skal behandles på kort tid, i betragtning, vil en stor del af påklaget indhold derfor med stor sandsynlighed blive behandlet af algoritmer, og det åbner for, at indhold bliver nedtaget på et fejlbehæftet grundlag.

Dette forhold finder rådet generelt betænkeligt og særligt betænkeligt på områder, hvor indholdskontrollen skal foregå i realtid og kontrollen derfor må formodes at være fuldstændigt automatiseret, f.eks. ved kontrol af ulovligt indhold på gamingtjenester o.lign.

Dataetisk Råd foreslår, at dette forhold overvejes nærmere og behandles i det endelige lovforslag.

Privacy

Retten til privatliv er en grundlæggende dataetisk værdi, der betyder, at behandling af data foregår med respekt for privatlivets fred og under beskyttelse af personlige oplysninger.

Lovforslaget er også møntet på f.eks. datingstjenester, hvor indhold i modsætning til sociale medier i høj grad forbliver privat, og hvor der er ofte tale om meget personlige samtaler. Kontrol af indhold på sådanne tjenester indebærer, at indhold, der klages over, bliver behandlet af et centralt system og kommer til flere personers kendskab, hvilket åbner for mulig lækage af data. Selv om kontrol af indhold er et anerkendelsesværdigt formål, bør lovforslaget præcisere, at implementeringen af indholdskontrol og klagemuligheder i forhold til kommunikation på datingsider og andre rum, der opfattes som fortrolige, i videst muligt omfang bør foregå efter privacy-by-design principper, og det bør sikres at det involverede personale iagttager særlig tavshedspligt.

Afsluttende kommentarer

Dataetisk Råd anerkender som nævnt indledningsvist, at man fra politisk side forholder sig til indhold på sociale medier mv. og sikrer rettigheder i forbindelse med behandling af klager om indhold.

Rådet finder dog anledning til at bemærke, at selv om lovforslaget vil føre til klarere rammer for indholdskontrol og brugerrettigheder især i forhold til tidsfrister, skal man ikke forvente, at lovforslaget vil komme alle relevante problemer med ulovligt indhold på sociale medier til livs.

De store tjenesteudbydere, som lovforslaget er rettet imod, udfører allerede i dag en omfattende indholdskontrol med udgangspunkt i retningslinjer, som hver enkelt platform har udarbejdet. I mange tilfælde vil ulovligt indhold allerede være omfattet af disse retningslinjer.

Forslaget bygger på, at der ikke må gå mere end 24 timer fra et givent socialt medie opdager åbenlyst ulovligt indhold på platformen til det er fjernet. Det betyder, at det pågældende åbenlyse ulovlige indhold kan blive delt bredt og set de første 24 timer (og eventuelt kopieret) af mange mennesker. Omvendt kunne en kortere tidsgrænse rejse andre alvorlige problemstillinger om informations- og ytringsfriheden. Det er et politisk spørgsmål, hvor hurtigt (åbenlyst ulovligt indhold) skal fjernes.

Dataetisk Råd finder desuden anledning til at fremhæve, at lovforslaget ikke adresserer behandlingen af lovligt, men uønsket eller uetisk indhold. Det kan være indhold, der er misvisende eller indeholder usande påstande om faktiske forhold. Det er et komplekst spørgsmål, der bl.a. indebærer en afvejning imellem ytringsfrihed og den individuelle og samfundsmæssige interesse i at begrænse visse typer af indhold på sociale medier mv.

Dataetisk Råd er grundlæggende enig i, at virksomheders pligt til at fjerne indhold ikke skal reguleres med henvisning til etiske eller lignende standarder, men at der også fremover skal reguleres ud fra, om indholdet er lovligt eller ulovligt.